Niveau(x) d'enseignement: 8 Numéro EDUQ : 8170753
Centre d'intérêt: 21

Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec.

Mémoire à la Commission d'étude sur les universités présenté le 14 juin 1978 / La Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec. -- 2e éd. -- [Montréal] : La Conférence, 1978.
iv, 63 p. ; 29 cm.

Cote Dewey: 378.714/C748m Cote LC: LA/418/.Q3

Descripteur(s): *Programme d'enseignement *Administration *Financement *Formation des enseignants *Universitaire (Niveau)

Identificateur(s) de nom: *Québec (Province) Commission d'étude sur les universités

Le mémoire adressé par la Conférence des recteurs à la Commission d'étude sur les universités se place dans la perspective de la responsabilité particulière des administrations universitaires à l'égard de la gestion de leurs établissements. Il comprend trois parties. Un bref survol des événements qui ont marqué l'évolution récente de l'enseignement supérieur est d'abord présenté. Suit la description des problèmes que posent la gestion des programmes d'enseignement, la gestion financière et la gestion des personnels. Enfin, on tente de définir les choix politiques auxquels sont confrontées les autorités responsables de l'enseignement supérieur et la position de la Conférence des recteurs sur la question de la responsabilité sociale des universités. On retrouve en annexe une note sur le partage des responsabilités en matière de formation et de perfectionnement des enseignants.

Type de document: r
Auteur de l'analyse: ar

E D U Q 8170753

La Conférence des recteurs et des principaux
des universités du Québec

Mémoire
à la Commission d'étude
sur les universités

Présenté le 14 juin 1978

Cette seconde édition reproduit intégralement le texte de l'édition originale. Seules de très rares corrections d'ordre purement grammatical ont été apportées.

RESUME

du mémoire

La Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec estime que les travaux de la Commission d'étude sur les universités devraient d'abord et avant tout servir à expliciter les choix politiques auxquels se trouvent confrontés l'ensemble des responsables de l'enseignement supérieur au Québec. Aussi avons-nous choisi de nous placer, en rédigeant notre mémoire, dans la perspective de la responsabilité particulière des administrations universitaires eu égard à la gestion des établissements.

Le mémoire de la Conférence des recteurs se divise en trois parties d'étendue inégale. La première partie, la plus courte, consiste en un bref survol des principaux événements qui ont marqué l'évolution récente de l'enseignement supérieur au Québec. Les nombreux aménagements requis en vue de faire face, entre autres défis, à celui d'une croissance considérable de la clientèle étudiante, ces aménagements ont amené, depuis le début des années 60, la formation d'un système d'enseignement supérieur fort diversifié et d'une structure administrative très complexe.

Dans un autre ordre d'idées, les administrations universitaires ont, de nos jours, à faire face à de nombreux problèmes liés à la gestion des programmes d'enseignement, à la gestion financière et à la gestion des personnels. C'est de certains de ces problèmes qu'il est question dans la seconde partie du mémoire.

Au cours des quinze dernières années, on a assisté à un élargissement considérable de l'éventail des programmes d'études offerts par les universités. Il importe

d'ajouter que ce phénomène s'est accompagné d'un assouplissement notable de la structure des programmes. Le mémoire met également en relief la nature du rôle que jouent les administrations universitaires par rapport aux différents systèmes d'interaction qui relient les universitaires à leur environnement culturel, social et économique, et permettent d'améliorer la qualité du contenu et la pertinence des programmes. Quelques lignes sont ensuite consacrées aux mécanismes d'évaluation de la qualité des projets de nouveaux programmes mis en place par les universités; les experts sollicités dans différents milieux jouent un rôle clé dans ce système. Enfin, la Conférence des recteurs explique pourquoi elle trouverait déplorable qu'une politique gouvernementale d'austérité budgétaire vienne freiner le développement de la programmation.

Au chapitre de la gestion financière, le mémoire met en lumière à la fois les avantages et les faiblesses de la formule de financement présentement utilisée par le ministère. On fait ressortir ensuite que le rôle accru de l'Etat dans le domaine de l'enseignement supérieur, la croissance des clientèles et la diversification des programmes, entre autres facteurs, ont présidé à l'émergence, dans les universités, d'une fonction administrative importante. Même si les universités sont devenues des établissements qui, de par leur taille, leur complexité et leurs structures propres, sont particulièrement lourds à administrer, elles sont néanmoins déterminées à maintenir et à améliorer les mécanismes de participation existants. Le nouveau processus d'allocation budgétaire et les énoncés de stratégies triennales font l'objet de quelques commentaires.

A propos de la gestion des personnels, deux questions sont soumises à l'attention de la Commission: celle du vieillissement du corps professoral et celle de l'intérêt accru que porte le Gouvernement aux négociations de toutes sortes qui se déroulent dans les établissements.

La troisième et dernière partie de notre mémoire pourrait être qualifiée de tentative de définition des grands choix politiques auxquels se trouvent confrontées les autorités responsables de l'enseignement supérieur au Québec et sur lesquels devrait, selon nous, se pencher prioritairement la Commission.

La Conférence des recteurs estime, pour sa part, que l'enseignement supérieur devrait constituer une priorité collective permanente; conséquemment, il serait souhaitable que le système de financement des universités comporte un élément de stabilité, et ce de manière à favoriser la planification à long terme des ressources et des activités. De plus, l'utilisation d'indicateurs globaux s'avère nécessaire si l'on veut traduire le principe de base énoncé plus haut en termes de niveau de financement. Celui-ci ayant une incidence directe sur l'accessibilité à l'enseignement supérieur, c'est dans ce contexte que devrait être considérée cette importante question.

Dans un autre ordre d'idées, les universités attachent une importance déterminante à la diversité qui caractérise actuellement le réseau d'établissements universitaires québécois. Ensuite, elles croient qu'il est nécessaire d'entretenir sans cesse la réflexion sur les objectifs intrinsèques que devrait viser le système

et de rechercher les meilleurs moyens d'améliorer la qualité d'un acquis solide bien que, dans certains cas, encore fragile. Enfin, les universités insistent beaucoup pour que la spécificité de la recherche universitaire soit reconnue et s'inquiètent de la politique de financement adoptée par le ministère dans ce secteur.

Dans les dernières pages du mémoire, les administrations universitaires, conscientes de la nécessité de rendre des comptes à la fois au Gouvernement et à l'ensemble de la population, décrivent les moyens qu'elles utilisent et qu'elles envisagent de développer en vue d'assurer une diffusion utile de renseignements pertinents sur leurs activités.

Ce mémoire est complété par une note sur la question du partage des responsabilités entre les universités et le ministère de l'Education en matière de formation et de perfectionnement des enseignants. Le rôle que joue le ministère en matière d'évaluation et d'approbation des programmes y est présenté comme une des raisons du retard que les universités accusent dans l'intégration de la formation et du perfectionnement des enseignants à leur mission d'enseignement.

TABLE DES MATIERES

	Page
INTRODUCTION	1
1. L'évolution récente du système d'enseignement supérieur québécois	4
2. Le point de vue des universités sur quelques problèmes de gestion	14
2.1 Les programmes d'enseignement	14
2.1.1 L'évaluation interne des programmes	17
2.1.2 Les nouveaux programmes	19
2.2 L'administration et le financement	23
2.2.1 La formule de financement et son degré de détail	24
2.2.2 L'émergence d'une fonction administrative	26
2.2.3 Le nouveau processus d'allocation budgétaire et les stratégies triennales	28
2.2.4 Le problème des commandites	30
2.2.5 Le volume de l'aide aux universités	31

2.3 La gestion des personnels 33

3. L'avenir de l'organisation du système 38

3.1 Les choix politiques 38

3.1.1 L'enseignement supérieur: priorité collective permanente 39

3.1.2 Le niveau de financement du système d'enseignement supérieur 39

3.1.3 Le type de réseau 40

3.1.4 Sur la nécessité d'apporter des corrections de parcours et d'amorcer certaines orientations 41

3.1.5 La reconnaissance de la spécificité de la recherche universitaire 42

3.2 L'obligation de rendre des comptes. 44

CONCLUSION 47

NOTE sur le partage des responsabilités en matière de formation et de perfectionnement des enseignants. 48

INTRODUCTION

Au moment où au Québec, comme ailleurs dans le monde occidental, on s'interroge sur l'importance relative du secteur public dans l'ensemble de l'économie, le Gouvernement est amené à examiner de près les dépenses afférentes à ses divers programmes, y compris celles qu'il consacre à l'enseignement supérieur. Cette conjoncture s'accompagne, dans le cas des universités, d'une interrogation plus fondamentale qui touche à la fois leurs missions, leurs modalités organisationnelles et leur habileté à rendre compte de leurs activités. Le support presque inconditionnel à l'enseignement supérieur que l'on pouvait constater au cours des années soixante semble, en effet, révolu et a fait place parfois à un sain scepticisme mais parfois aussi à certains préjugés qui procèdent d'une méconnaissance ou d'une connaissance superficielle de ce milieu complexe et dynamique qu'est l'université ainsi que des forces qui l'animent et qui l'influencent.

Si, il y a maintenant un peu plus d'un an, les opinions étaient partagées à la Conférence quant à l'opportunité que l'on crée une commission d'étude sur les universités dans la conjoncture qui prévalait à cette époque et compte tenu du fait qu'on connaissait les limites des entreprises similaires qui ont été mises sur pied ailleurs au Canada et aux Etats-Unis depuis une dizaine d'années, c'est néanmoins avec empressement que les universités ont répondu à l'invitation que leur adressait alors le ministre d'Etat au Développement culturel de donner un avis sur le mandat et le mode d'organisation de la commission que le Gouvernement s'apprêtait alors à créer.

Dans le document qu'elle transmettait à l'Honorable Camille Laurin à cette occasion, la Conférence situait brièvement le contexte dans lequel devait s'inscrire cette réflexion sur l'enseignement supérieur, esquissait une problématique sommaire des thèmes qui, selon elle, devaient retenir l'attention de la commission et faisait état de son point de vue sur son organisation et son fonctionnement.

Etant donné que la plupart des universités réagiront à plusieurs des hypothèses qui sont soulevées dans le document de consultation, et qu'il aurait été difficile, dans les délais impartis, d'aller chercher le consensus de l'ensemble des universités sur la position à adopter à l'égard de chacune de ces hypothèses, la Conférence, consciente que les travaux de la Commission devraient d'abord et avant tout viser à expliciter les choix politiques auxquels sont confrontées les autorités responsables du système d'enseignement supérieur au Québec, a choisi de donner son point de vue sur la problématique de l'enseignement supérieur, reprenant, parfois en les approfondissant, certains des thèmes qu'elle avait abordés l'année dernière et ce, dans la perspective de la responsabilité particulière des administrations universitaires en ce qui a trait à la gestion des établissements.

C'est ainsi que le présent mémoire comprend trois parties. La première consiste en un bref survol des principaux événements qui ont marqué l'évolution récente de l'enseignement supérieur au Québec.

Dans la deuxième partie, on décrit certains des problèmes que posent aux administrations universitaires la gestion des programmes d'enseignement, la gestion financière et la gestion des personnels.

On trouvera enfin, dans la dernière partie, une tentative de définition des grands choix politiques auxquels sont confrontées les autorités responsables de l'enseignement supérieur au Québec et sur lesquels devrait prioritairement se pencher la Commission, de même que le point de vue de la Conférence sur la question de la responsabilité sociale ou, si l'on préfère, de "l'accountability" des universités.

La question de la formation et du perfectionnement des enseignants ayant été singularisée dans le mandat de la Commission, on trouvera, en complément au mémoire, une note dans laquelle la Conférence exprime son point de vue, toujours dans la perspective du fonctionnement et de l'organisation du système, sur le partage des responsabilités entre les universités et le ministère en cette matière.

1. L'évolution récente du système d'enseignement supérieur québécois.

La conjoncture qui caractérisait la situation de l'enseignement supérieur au Québec au début des années soixante était marquée au coin du rattrapage à effectuer par rapport à des sociétés ayant atteint un stade de développement comparable au nôtre, par une conscience généralement partagée de la relation entre développement de l'éducation d'une part et développement social, économique et culturel d'autre part, et par l'existence d'une volonté politique et de conditions économiques qui permettaient de donner suite aux exigences que commandait cette conjoncture. Si on ajoute à cela des conditions démographiques favorables créées par l'apparition, au niveau universitaire, des effets du "baby boom", on se rend compte qu'étaient présentes à cette époque toutes les conditions nécessaires à une expansion du secteur de l'éducation en général et du secteur universitaire en particulier. La période de croissance économique rapide et continue qui a suivi, avec le rythme de rentrées fiscales qui en a découlé, de même que les ententes fédérales-provinciales sur le financement de l'enseignement post-secondaire ont finalement permis à ces conditions d'expansion favorables de se matérialiser.

Dans ce contexte, des moyens ont été mis en oeuvre pour accueillir à l'université une proportion plus élevée qu'auparavant des cohortes d'étudiants qui étaient incitées à y demander leur admission: des

équipements ont été construits, des professeurs recrutés, de nouveaux programmes mis au point, des systèmes administratifs appropriés développés dans les établissements, de nouvelles universités ont été créées, des organismes de coordination ont été mis sur pied à l'échelle du Québec.

Pour avoir une idée, en termes quantitatifs, de l'ampleur des transformations qui ont affecté l'université québécoise pendant cette période, qu'il suffise de mentionner que des dépenses d'investissement de l'ordre de 500 millions de dollars ont été réalisées de 1964-65 à 1975-76; que le nombre des professeurs à temps complet est passé de près de 3,000 en 1962 aux environs de 7,000 en 1975 alors que le nombre des inscriptions, mesuré en étudiants équivalence temps complet, qui était de l'ordre de 40,000 en 1965-66, a franchi le cap des 100,000 en 1975-76.

Cette croissance considérable des clientèles n'a cependant pas été la même dans chacun des secteurs, de telle sorte que l'importance relative des disciplines, mesurée par la proportion des étudiants inscrits, a beaucoup changé. Par exemple, la croissance des effectifs étudiants a été plus importante dans les programmes de formation des maîtres, dans les sciences de l'éducation, dans les sciences sociales et en sciences que dans les secteurs plus traditionnels, comme le droit et la médecine. Dans ces secteurs, les capacités d'accueil n'ont pas été augmentées au point de satisfaire totalement la demande de la part des étudiants, et le régime du contingentement qui continue d'y prévaloir s'est depuis étendu à d'autres secteurs.

La contribution financière du Gouvernement aux ressources requises pour assurer le développement du système d'enseignement a augmenté en volume et en proportion du total. Les subventions gouvernementales aux universités sont passées de $40 millions en 1961-62 à quelque $600 millions pour l'année qui vient, 1978-79, et alors qu'elles représentaient environ 50% du budget des universités au début des années soixante, elles en constituent maintenant plus de 85%. Cette implication accrue du Gouvernement a donné lieu à la mise sur pied d'organismes et de mécanismes visant à assurer son droit de regard sur la gestion des sommes qu'il consacre à ce secteur.

La création de nouvelles universités et la décision de plus anciennes de se doter de chartes civiles, les transformations de structure qui ont été effectuées pour donner suite au mouvement participationniste qui s'est manifesté à partir du milieu des années soixante, la syndicalisation du corps enseignant et du personnel de soutien, la mise en place par l'Etat d'organismes conseils et d'organismes administratifs constituent les principaux aménagements institutionnels que s'est donnés la société québécoise pour faire face aux défis d'une croissance quantitative considérable et des transformations qualitatives des services d'enseignement supérieur à offrir.

services d'enseignement supérieur à offrir.

L'implication financière accrue du Gouvernement dans le secteur de l'enseignement s'est fait sentir principalement, à l'époque de la révolution tranquille, aux niveaux primaire, secondaire et collégial. C'est ainsi que, suite à une recommandation de la Commission Parent, furent créés, en 1964, le ministère de l'Education, et le Conseil supérieur de l'éducation à qui la loi confie un rôle consultatif auprès du ministre de l'Education pour l'ensemble du système. On trouve au Conseil supérieur de l'éducation une Commission de l'enseignement supérieur donnant avis au Conseil sur des questions qui concernent les universités.

Les mécanismes de coordination du système, et en particulier l'implication du Gouvernement, diffèrent selon les niveaux et surtout entre le niveau universitaire et les autres. Ainsi, à côté de la Commission de l'enseignement supérieur du Conseil supérieur de l'éducation, le Québec s'est doté, avec la création du Conseil des universités en 1968, d'un organisme consultatif propre au niveau universitaire. Par ailleurs, les universités, dont l'autonomie est fondée sur les chartes ou sur la loi qui leur donnent existence, entretiennent avec la Direction générale de l'enseignement supérieur, au ministère de l'Education, des relations différentes de celles qui prévalent entre la Direction générale de l'enseignement collégial et les Cegeps, constitués dans le cadre de la loi des collèges. Au niveau collégial en effet, c'est le ministère qui octroie les diplômes alors qu'au niveau universitaire, cette responsabilité est celle des

universités. De même, les programmes d'enseignement sont définis à l'échelle provinciale pour le niveau collégial alors que les universités, dans le cadre du mécanisme de coordination décrit plus loin, ont la responsabilité complète des leurs. Ces différences sont connues, mais il convient d'en rappeler l'importance puisque le pouvoir qu'a le Gouvernement d'intensifier son contrôle sur les sommes qu'il consacre au système d'enseignement supérieur n'est pas sans effet sur ce partage des responsabilités, comme on en discutera plus loin. On peut souligner ici que c'est au Comité de liaison enseignement supérieur/enseignement collégial, qui est composé de représentants des deux secteurs et du ministère de l'Education, que se discutent les questions relatives à l'articulation verticale des programmes d'enseignement entre les deux niveaux.

Cette implication moins grande du Gouvernement dans la vie des universités permet à ces dernières de manifester toutes leurs caractéristiques, y compris celles qui les différencient.

Ainsi l'Université de Montréal entretient avec ses écoles affiliées, l'Ecole Polytechnique et l'Ecole des Hautes Etudes Commerciales, des relations différentes de celles qu'on trouve entre les facultés correspondantes et l'Université Laval ou l'Université de Sherbrooke. L'Université du Québec, avec ses universités constituantes, écoles, instituts et autres unités constituantes, avec une politique de répartition régionale de ses services, est organisée selon une structure qui intègre

des établissements largement autonomes et une Administration centrale disposant de pouvoirs spécifiques, notamment en matière d'enseignement, de recherche et de financement. Les universités anglophones, McGill, Concordia et Bishop's, avec les ajustements qu'elles ont faits pour s'adapter à l'existence d'un niveau collégial uniforme au Québec, manifestent, elles aussi, des caractéristiques particulières en termes de structures internes, de traditions, et même de financement. Du point de vue dimension, il suffit de comparer l'Université du Québec à l'Université Bishop's pour avoir une idée de l'éventail des institutions qu'on retrouve dans le système.

Cette diversité des établissements se retrouve ainsi dans leurs modes de fonctionnement, leur taille, la composition de leurs clientèles, l'importance relative de leurs activités d'enseignement et de recherche, etc.

Aux organismes qui interviennent à propos de questions d'orientation, de coordination et de planification de l'ensemble du système -- Conseil des universités, Direction générale de l'enseignement supérieur et Administration centrale de l'Université du Québec pour un sous-ensemble des établissements constitutifs du système -- il faut ajouter la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec, organisme volontaire, au sein duquel les responsables administratifs des

universités échangent des informations sur leurs activités et prennent des positions qu'elles peuvent soutenir toutes et chacune dans le cadre de l'exercice d'une responsabilité concertée.

La société québécoise s'est donc dotée d'un système d'enseignement supérieur diversifié et d'une structure administrative sophistiquée comparable à celles qui existent dans des Etats ayant atteint un stade de développement équivalent.

Pour porter un jugement sur le rôle des organismes et des établissements depuis leur création, il faudrait faire l'examen critique des opérations et des travaux qu'ils ont faits. Mentionnons que c'est sous l'égide de la Direction générale de l'enseignement supérieur et du Conseil des universités qu'ont été menées les principales opérations de planification à l'échelle du réseau. On peut souligner, à titre d'exemple, l'opération Objectifs généraux de l'enseignement supérieur et grandes orientations des établissements qui a été menée par le Conseil des universités, ainsi que trois opérations sectorielles dans les domaines des sciences appliquées, de la santé et des sciences fondamentales, réalisées sous l'égide de la Direction générale de l'enseignement supérieur.

Il ne saurait être question de porter ici un jugement global sur ce rôle. Qu'il suffise de mentionner que les opérations effectuées à l'initiative du Conseil et de la Direction générale de l'enseignement supérieur ont sûrement fourni aux universitaires l'occasion de réfléchir à leur action, et aux

administrateurs et aux responsables de programmes, une occasion d'expliciter leurs objectifs et de mettre au point des plans de développement qui sont élaborés ou en cours d'élaboration dans pratiquement chacune des universités.

C'est ce réseau diversifié d'établissements qui a réussi, notamment grâce aux ressources octroyées par l'Etat, non seulement à répondre à la demande en termes quantitatifs, mais encore à améliorer la qualité et la diversité de ses programmes d'enseignement et de recherche pour atteindre, dans l'ensemble, un niveau comparable à celui des réseaux d'établissements universitaires des pays les plus développés. Sur le plan quantitatif, ce réseau a su répondre aux demandes provenant des cohortes d'étudiants qui sont passés dans les universités au cours des années écoulées depuis 1960. Sur le marché du travail, ces étudiants ne se sont pas répartis dans les différents secteurs de l'économie en proportion des diplômés qui s'y trouvaient en début de période. Ainsi, les diplômés des universités francophones ont à proprement parler investi le secteur de l'enseignement secondaire et collégial et l'administration publique et n'ont que très peu essaimé du côté des activités professionnelles requises dans les secteurs de la partie privée de l'activité économique, comme les secteurs manufacturier et financier, où le problème de leur présence insuffisante est trop connu pour qu'on s'y attarde.

Le système universitaire se trouve donc devant une nouvelle conjoncture pour ce qui est de sa contribution à la formation de la main-d'oeuvre hautement

qualifiée: un marché du travail serré pour les nouveaux diplômés, en termes structurels, dans le sens où beaucoup d'organismes créés au cours des années soixante ont complété la constitution de leurs effectifs; en termes conjoncturels ensuite, dans le sens où les taux de chômage élevés, caractéristiques de la situation économique actuelle, limitent même l'entrée dans des emplois où les fonctions exercées n'entretiennent qu'une relation lâche avec les activités réalisées en période de formation.

Il faut tout de même souligner que si certains diplômés universitaires éprouvent plus de difficultés qu'auparavant à se trouver un emploi, le taux de chômage, comme en témoignent les statistiques disponibles, demeure quelque trois fois moindre chez ces derniers que chez les diplômés des niveaux inférieurs. De même, les différences inter-provinciales que l'on retrouve dans les taux globaux de chômage n'existent à peu près pas dans le cas des diplômés universitaires.

Par ailleurs, les perspectives démographiques laissent entrevoir une réduction du groupe d'âge des personnes âgées de 18 à 24 ans, au sein duquel se recrutent les clientèles régulièrement engagées dans les programmes de formation initiale à l'université. Un nouveau contexte se présente maintenant aux universités: des perspectives démographiques qui annoncent une réduction de la croissance et même une diminution de la clientèle potentielle, jointe

à une évaluation des rendements de l'enseignement supérieur plus sobre que celle qui prévalait au début des années soixante, en raison du marché du travail serré pour les sortants, sont susceptibles d'avoir un impact négatif sur la fréquentation universitaire. Dans un tel contexte, un réaménagement des priorités gouvernementales qui réduirait l'importance accordée à l'enseignement supérieur serait susceptible d'avoir des conséquences importantes sur les plans culturel, économique et social, et ce pour l'ensemble du Québec. En effet, il n'est pas évident qu'une baisse de la clientèle potentielle, ou une réduction de l'ampleur du bassin où se recrutent les clientèles régulières de l'université, se traduira nécessairement par une baisse des clientèles effectives, ni que l'effet sera le même dans chacun des établissements et dans chacun des secteurs, étant donné la limitation des clientèles effectives résultant du contingentement de certains secteurs. Les choix qui peuvent être faits en vue de rendre l'université accessible à de nouvelles clientèles seront donc déterminants et c'est pourquoi le présent mémoire débouche sur une description des choix politiques qui s'offrent à la société québécoise en ce qui concerne l'enseignement supérieur. Mais auparavant, il importe d'examiner les problèmes reliés aux différents aspects de la gestion des universités et de la solution desquels dépend la valeur de la contribution que les universités pourront apporter aux besoins de la société québécoise.

2. Le point de vue des universités sur quelques problèmes de gestion.

Dans cette partie du mémoire, les administrations universitaires désirent porter à l'attention de la Commission leur point de vue sur certains problèmes de gestion auxquels elles sont confontrées, voire sur certains aspects de ces problèmes.

2.1 Les programmes d'enseignement.

Au cours des années écoulées depuis 1960, l'éventail des programmes offerts par les universités québécoises s'est considérablement élargi, les banques de cours se sont enrichies.

Au cours de ses six premières années d'activités, soit de 1970 à 1976, le Comité conjoint des programmes a évalué pas moins de 202 programmes, dont 53 au 1er cycle, 111 au 2ième, 29 au 3ième et 9 programmes conduisant à des diplômes. Le Comité recommandait l'adoption de plus de la moitié de ces programmes. Des secteurs d'enseignement ont été développés en entier. La formation des maîtres du préscolaire, du primaire et du secondaire a été rapatriée à l'université. On envisage de confier aux universités la formation des maîtres de l'enseignement professionnel. Dans un contexte de croissance quantitative très forte, cette diversification et cet élargissement des programmes offerts témoignent d'une capacité d'adaptation remarquable au contexte d'explosion des connaissances qui caractérise l'environnement intellectuel de notre époque et résultent de l'effort systématique poursuivi au cours des dernières années

en vue d'adapter les services d'enseignement supérieur aux caractéristiques sociales, économiques et géographiques des individus et des groupes.

Cet élargissement de l'éventail des programmes et du nombre des cours offerts s'est accompagné d'un assouplissement de la structure des programmes. Au premier cycle, par exemple, les étudiants peuvent choisir parmi un éventail de cours optionnels plus large que le nombre de cours qu'ils peuvent inscrire à leur programme. Les universités ont mis sur pied des services de pédagogie universitaire pour aider les professeurs à améliorer le rendement de leur enseignement. Les formules pédagogiques se sont diversifiées et certaines institutions se spécialisent dans l'une plutôt que dans l'autre, par exemple dans la formule d'alternance entre périodes de travail et périodes d'études intensives. Pour un même diplôme, où une concentration de cours obligatoires assure la formation générale de base, les étudiants peuvent choisir parmi un éventail de concentrations celle qui correspond à la poursuite d'objectifs personnels.

C'est en effet, ultimement, pour répondre aux demandes des étudiants que ces programmes sont offerts: un programme est d'abord un programme d'études avant d'être un programme d'enseignement. L'étudiant qui s'engage dans un programme entreprend un ensemble d'activités ordonnées à la réalisation d'objectifs d'acquisition de connaissances et de développement d'aptitudes, dont l'université sanctionne la réalisation par l'octroi d'un diplôme. C'est pourquoi toutes les analyses qui portent exclusivement sur le nombre

des programmes, sur le nombre d'étudiants par programme, et qui posent le problème de la prolifération des programmes sans le situer dans le contexte de la diversification et de la personnalisation, sont susceptibles d'être incomplètes.

Au plan des cours, les formules pédagogiques ont évolué et le champ des objectifs visés lors des différentes expériences d'études proposées aux étudiants s'est à la fois précisé et élargi.

Tout en répondant à la nécessité de diversifier leur programmation, les universités reconnaissent l'importance de maintenir un contenu général très important dans leur programmation de premier cycle: l'extrême fluidité des connaissances et des aptitudes adéquates à un stade donné du développement de la technologie, des sciences et des humanités exige que l'étudiant acquière à l'université, au premier cycle, la capacité de s'adapter à la transformation des conditions du marché du travail et au développement des connaissances. Dans ce contexte, la spécialisation actuelle de ces programmes leur apparaît constituer un problème qui résulte de la dynamique décrite précédemment et qui ressortit à la planification verticale du système, c'est-à-dire, à l'articulation des objectifs de formation propres aux divers niveaux du secteur post-secondaire.

2.1.1 L'évaluation interne des programmes.

L'identification d'un besoin de programme, son élaboration, sa mise en oeuvre et son évaluation sont des activités qui se font couramment dans les universités par des ajustements successifs et récurrents. Les contacts que les professeurs entretiennent avec leurs collègues des autres universités, avec ceux qui ont des emplois dans d'autres secteurs que celui de l'enseignement, avec leurs étudiants, anciens et actuels, de même qu'avec les autres agents socio-économiques, constituent en fait un système de rétro-action permanent grâce auquel des renseignements utiles sont mis à profit pour l'amélioration d'un cours, l'élargissement du nombre des thèmes couverts, l'identification de la nécessité de corriger un programme par l'addition ou la suppression d'un cours ou d'un ensemble de cours, l'identification de la nécessité d'ouvrir un nouveau programme. Les activités de recherche des professeurs de même que leurs travaux de consultation contribuent aussi à ce processus d'amélioration de la qualité du contenu de leurs enseignements. Ces systèmes d'interaction fonctionnent dans les différents domaines d'études et dans les différentes disciplines, et les administrations universitaires estiment que le rôle qu'elles jouent en ce qui a trait à ces échanges doit en être un qui vise à les favoriser et à les faciliter, plutôt qu'à s'y substituer. C'est pourquoi elles souhaitent une attitude similaire de la part des autres responsables de l'enseignement supérieur,

Les universités sont bien conscientes des problèmes qui découlent de la difficulté de rendre transparent ce système. Elles comptent faire mieux connaître ces mécanismes internes, officiels et spontanés d'évaluation dont le fonctionnement permet l'adaptation à la dynamique du milieu ambiant et à l'évolution des sciences et de la technologie. Elles se doivent aussi de rappeler les nombreuses études faites dans les différents établissements auprès des diplômés de plusieurs catégories de disciplines et songent à miser davantage à l'avenir sur ces efforts multiples pour présenter des comptes rendus du fonctionnement de l'ensemble du réseau, des transformations et des ajustements multiples réalisés dans les différents secteurs de l'activité universitaire pour adapter leurs services aux besoins de la communauté.

Le rôle des administrations universitaires à l'égard de la coordination des différents secteurs d'enseignement prend donc, dans ce contexte, la forme d'interventions ponctuelles, correctrices, commandées par l'identification d'un besoin nouveau ou l'apparition d'un problème particulier. Cette approche a des caractéristiques qui la distinguent nettement de celle qui serait propre à une planification globale, qui mettrait de l'avant des objectifs pour toutes les activités d'enseignement des établissements et qui déciderait de l'importance relative de chacun de ces objectifs dans l'ensemble. Les universités sont d'avis que ce type d'approche s'adapte mal à la complexité, à la diversité et au dynamisme qui caractérisent leurs activités. C'est

en favorisant le fonctionnement de divers sous-systèmes qui la composent que, dans le cadre de règles, de statuts et de mécanismes de contrôle qui lui permettent de rencontrer les plus hauts standards d'excellence, l'université parvient encore le mieux à assurer la pertinence et la viabilité de ses activités et la responsabilité des agents qui la composent.

2.1.2 Les nouveaux programmes.

C'est en infusant dans le système d'enseignement supérieur des ressources spécifiquement orientées vers le développement de nouveaux programmes que le Gouvernement est intervenu de la façon la plus marquée pour effectuer des corrections de trajectoire dans le système. Pour s'assurer de la bonne utilisation des ressources ainsi dépensées, il a eu recours en particulier aux travaux du Comité conjoint des programmes du Conseil des universités et de la Direction générale de l'enseignement supérieur.

Les universités ont collaboré aux travaux du Comité conjoint dans la mesure de leurs moyens. Elles ont en particulier, outre les mécanismes d'évaluation de la qualité des programmes qui fonctionnent dans chacune d'entre elles, contribué à mettre au point, au sein de la Conférence des recteurs et de l'Administration centrale de l'Université du Québec, des mécanismes d'évaluation externe de la qualité des projets de nouveaux programmes. Ces évaluations de qualité faites par des universitaires indépendants des institutions soumettant les projets de nouveaux programmes ont été effectuées au titre d'une responsabilité spécifique au rôle des universités dans leur propre développement.

Il faut souligner qu'à long terme, et c'est dans cette perspective que les universités doivent se situer pour répondre aux attentes de leurs clientèles, c'est, en modèle de formation initiale autant qu'en contexte de formation récurrente, par les clientèles elles-mêmes que se fait l'évaluation des programmes universitaires. Ce sont les sortants des universités qui portent un jugement sur la pertinence de leurs activités de formation par rapport à leurs aptitudes, non seulement à exercer certaines fonctions de travail, mais aussi à inventer des activités appropriées au contexte dans lequel ils vont se trouver, non seulement, ici encore, sur le marché du travail, mais aussi dans leur milieu de loisirs et de consommation.

Aussi intéressantes qu'elles pourraient être, des études qui permettraient de procéder à ce genre d'évaluation auprès des sortants ne pourraient conclure à des jugements d'évaluation que sur les programmes que les universités offraient il y a 5, 10 ou 15 ans. Elles ne permettraient pas de définir précisément ce que devraient être les programmes d'aujourd'hui pour répondre aux besoins qui prévaudront dans 5, 10 ou 15 ans. C'est cette difficulté méthodologique qui fonde le recours au jugement intuitif d'experts dans l'évaluation de projets de programmes, et c'est autour du travail d'experts qu'est articulé le fonctionnement des comités d'évaluation mis sur pied par les universités.

Les échanges de vues nombreux qui se sont produits entre les universités, la Conférence des recteurs et le Comité conjoint des programmes sur la question des procédures d'évaluation des projets de nouveaux programmes ont donné lieu à l'adoption, en 1971, d'un protocole d'entente entre les partenaires et, en 1977, à la mise sur pied de procédures d'évaluation adoptées, chacun pour leur part, par les universités et par le Conseil.

Ces ententes ont été articulées pour une bonne part autour de la distinction entre la qualité académique d'un projet de programme, d'une part, et son opportunité en termes de contribution à la réalisation d'objectifs culturels, scientifiques, économiques et sociaux, d'autre part. La responsabilité des universités en ce qui a trait à l'évaluation de la qualité des projets de programmes ayant été affirmée par les universités et reconnue par leurs partenaires dans la gestion du système, c'est en fonction d'analyses et d'expertises relatives à l'opportunité de démarrage d'un nouveau programme que les avis spécifiques au Comité conjoint des programmes ont été formulés.

Dans un contexte où les taux de fréquentation universitaire au Québec devraient encore être améliorés, il serait déplorable qu'une politique d'austérité budgétaire mette un terme au développement de la programmation. L'utilisation, par le ministère, de paramètres de coûts tirés d'observations moyennes, dans le calcul des subventions de démarrage, constitue une incitation au développement de la programmation dans des

activités peu coûteuses et il n'est pas certain qu'un tel mécanisme ne joue pas à long terme en défaveur de la qualité de l'enseignement. La réduction de l'enveloppe relative aux nouveaux programmes et son éventuelle disparition sont susceptibles de modifier le type d'activités que le Comité conjoint des programmes peut envisager d'entreprendre et l'inciter à affecter l'essentiel de ses ressources à l'évaluation des programmes existants. Si les universités sont réticentes à voir le Comité conjoint des programmes entreprendre de telles opérations, c'est que, tel que cela a été illustré précédemment, elles sont sensibles à la nécessité, pour des raisons d'efficacité et de motivation, de situer le centre des opérations d'évaluation au sein même des équipes qui sont responsables des programmes, et qu'elles craignent en conséquence les effets d'interventions de l'extérieur visant à poser un jugement sur des activités universitaires et des programmes dont l'ensemble des ressources universitaires est consacré à poursuivre la qualité. La manière dont les universités se sont engagées dans l'opération de révision des programmes de formation des maîtres de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire correspond à cette perspective. Par ailleurs, les universités sont fermement décidées à collaborer à des études de type exploratoire ou prospectif dont les résultats pourraient alimenter la réflexion et susciter les actions requises de la part des personnes qui sont responsables de la gestion des programmes. Il faut noter d'ailleurs que les études poursuivies actuellement dans les universités elles-mêmes pourraient être encouragées et coordonnées davantage.

2.2 L'administration et le financement.

Depuis que les établissements universitaires voient leurs activités financées à plus de 85% par les subventions de l'Etat, on peut déceler une tendance vers l'administration centralisée des activités d'enseignement qui découle d'une volonté de contrôler l'usage des fonds publics mis à la disposition des universités. En fait, c'est peut-être par le biais du financement qu'une tendance à la centralisation s'est le plus concrétisée et se trouve le plus susceptible de l'être encore.

C'est tout récemment que l'Etat a entrepris de subventionner directement et massivement l'enseignement supérieur, et, comme cela a déjà été mentionné, ce transfert de ressources réelles vers les activités d'enseignement supérieur, réalisé par les gouvernements occidentaux au cours des dernières années, était lié à une prise de conscience de la relation étroite entre l'éducation, la croissance économique et, plus généralement, le développement culturel et social.

Dans les sections qui suivent, on discute d'abord de la formule de financement elle-même, puis de quelques problèmes liés à son application, comme le degré de détail de la comptabilité qu'elle implique et des ressources administratives qu'elle requiert, le nouveau cadre fourni par les stratégies triennales, le problème des commandites, pour terminer en évoquant la question du volume de l'aide totale à l'enseignement supérieur.

2.2.1 La formule de financement et son degré de détail.

Si ce transfert de ressources réelles vers l'enseignement est apparemment justifié par les contributions réelles qu'il apporte au développement économique, social et culturel, la question du financement, elle, porte sur les modalités de transfert.

Au Québec, la formule de financement qui prévaut en est une qui consiste, dans ses grandes lignes, à reconduire d'une année à l'autre, suivant différents paramètres d'ajustement, un volume d'aide établi à un moment donné de l'évolution du système d'enseignement supérieur du Québec.

Le principal avantage de cette méthode dite historique est de financer les activités universitaires d'une façon générale, c'est-à-dire en laissant aux responsables dans les établissements la possibilité d'effectuer des transferts entre les postes de dépenses que l'on retrouve dans trois grandes missions à l'intérieur desquelles ont été classées les activités universitaires: mission générale d'enseignement et de recherche, mission particulière d'enseignement et de recherche et soutien à l'enseignement et à la recherche.

La formule historique comporte, cependant, une faiblesse importante: rien ne permet d'établir, en effet, que la situation qui prévalait dans l'année de base dans les différents établissements du réseau était optimale et correspondait à une utilisation efficace des ressources. De même, comme

les coûts par étudiant varient d'une discipline à l'autre et que la répartition des étudiants par discipline a évolué d'une façon différente d'une université à l'autre depuis ce temps, il s'est produit des changements qui, dans certains cas, ont pu compenser les déséquilibres qui pouvaient prévaloir dans l'année de base, mais qui, dans d'autres cas, ont pu aussi les accentuer.

Le principal effort qui ait été fait pour financer les activités d'enseignement supérieur sur une autre base que le niveau d'activité des années antérieures a été réalisé dans le cadre du Comité conjoint créé à l'instigation du MEQ et qui était formé des vice-recteurs à l'administration et aux finances des universités d'une part, et de représentants du MEQ, d'autre part. Cette opération, dont les traces persistent encore dans le Relevé des activités d'enseignement que le ministère effectue chaque année auprès des universités, visait à asseoir une formule de financement sur une mesure suffisamment raffinée des coûts pour permettre de tenir compte des différences propres aux disciplines et aux formules pédagogiques appliquées. Cette voie n'a pas été suivie et un des motifs qui peuvent avoir poussé les universités et le ministère à l'abandonner est sans doute le volume et la complexité des données dont elle requérait la production.

2.2.2 L'émergence d'une fonction administrative.

En fait, il faut souligner qu'avec la croissance de l'aide gouvernementale et l'exigence de renseignements à transmettre au Gouvernement sur les activités des universités, de même qu'avec l'augmentation du volume de clientèles et de la variété des programmes, s'est développée dans les universités une fonction administrative importante.

Ce n'est pas là un facteur qui est exclusif au Québec, ni même au secteur universitaire en particulier. C'est en effet un phénomène qui est allé de pair, dans le secteur public, avec la part croissante qu'il en est venu à occuper dans l'ensemble de l'économie: l'université n'a pas échappé à cette tendance caractéristique des sociétés développées au cours de cette période. Ainsi, d'une situation que l'on pourrait qualifier d'artisanale au début des années soixante, les universités ont atteint une taille et une complexité qui en font des établissements particulièrement difficiles à administrer. Nous reviendrons plus loin sur ce dernier point. Qu'il suffise néanmoins de mentionner que les subventions totales de l'Etat au secteur universitaire se chiffraient à $40 millions en 1961-62 alors que le budget des plus grandes universités oscille autour de $150 millions en 1977-78. Alors que les universités de tailles somme toute modestes qui composaient le réseau universitaire québécois au début des années soixante

pouvaient s'accommoder d'un style de gestion qui était traditionnellement typique des universités, -- et il était fréquent à cette époque d'être administrateur d'université, même aux plus hauts niveaux, et de conserver en même temps une charge d'enseignement et de recherche, -- il appert que l'évolution de cette institution et des organismes extérieurs qui exercent un droit de regard sur elle, de même que celle des outils de gestion, ont engendré un appareil administratif universitaire dont la présence est indispensable à la saine gestion d'organismes de cette taille et de cette complexité.

S'il est évident et inévitable que le processus de grossissement des établissements engendre une certaine dépersonnalisation des rapports et une professionnalisation de la fonction d'administrateur, il faut souligner que ces phénomènes sont atténués dans le cas des universités, d'une part, parce que celles-ci se sont dotées de mécanismes de participation qui sont particuliers à ce milieu et d'autre part, parce qu'une proportion importante des administrateurs d'universités provient du corps professoral et parfois y retourne après avoir rempli un ou deux mandats dans l'administration.

Si l'existence de ces mécanismes de participation, qui sont le reflet du milieu dans lequel ils opèrent et qui, en ce sens, diffèrent d'une université à l'autre, fait des universités des organismes particulièrement lourds à administrer et dont on ne retrouve à peu près pas d'équivalent dans d'autres secteurs, c'est néanmoins dans leur bon fonctionnement que s'expriment, en partie du moins, les traditions

de collégialité chères au milieu universitaire. C'est parce qu'elles sont convaincues que ces mécanismes représentent des moyens viables et fonctionnels d'expression de la démocratie dans des organismes de cette envergure, que les universités sont désireuses non seulement d'assurer leur maintien mais encore de les améliorer, et ne peuvent que s'inquiéter des assauts qu'ils subissent de la part de certains groupes qui voudraient transposer dans le milieu universitaire les rapports de forces et les rigidités qui sont inhérentes au modèle industriel.

2.2.3 Le nouveau processus d'allocation budgétaire et les stratégies triennales.

C'est avec la mise en place d'un nouveau processus d'allocation budgétaire qui voulait s'inscrire dans le cadre d'un cycle de planification budgétaire d'une durée de trois ans, que la formule historique est devenue à nouveau une formule assez généralement acceptée, à quelques nuances près, avec ses avantages et ses inconvénients.

Les universités ont bien accueilli cette idée d'un cycle budgétaire de trois ans et ont effectué les contributions qu'on sollicitait d'elles dans le cadre des stratégies triennales. Elles estiment cependant que la problématique dans le cadre de laquelle le ministère a inscrit les énoncés de politique qu'on retrouve, par exemple, dans les stratégies 1978-81 n'est pas définie d'une façon appropriée à la nature des problèmes envisagés. Ainsi, la version préliminaire des stratégies 1978-81 comportait à la

fois des énoncés relatifs au niveau de développement du système d'enseignement supérieur du Québec, à l'organisation du processus de décision et de planification au sein de l'ensemble du système, aux relations entre l'université et le marché du travail, en même temps qu'aux prévisions de population étudiante, à l'évolution des effectifs, à la mobilité et au perfectionnement du personnel enseignant, au développement, à la productivité et à la qualité des programmes, aux stages dans les programmes universitaires et à la formation des maîtres, en somme, à un ensemble de thèmes aussi considérable, en définitive, que celui que le Gouvernement soumettait en juillet 1977 à la considération de la Commission d'étude sur les universités. Compte tenu de la quantité de travaux nécessaires pour relier une analyse satisfaisante de ces questions aux propositions spécifiques contenues dans le document, des ressources limitées que la Direction générale de l'enseignement supérieur peut y consacrer et des délais plutôt brefs qui sont impartis aux universités pour approfondir ces questions, la portée effective du processus d'élaboration des stratégies triennales n'est pas ce qu'elle pourrait être.

Quand, entre autres à la lumière des travaux de la Commission d'étude sur les universités, un plus large consensus sera fait sur les objectifs à poursuivre pour l'enseignement supérieur, il pourra alors s'avérer utile de s'interroger sur la meilleure façon de maximiser le rendement sur les ressources considérables qui, de part et d'autre, sont investies annuellement dans cette

opération de façon à en augmenter l'impact et l'utilité. Cela n'empêche cependant pas que dès maintenant on puisse proposer des correctifs ou des modalités de collaboration qui permettent de tirer un meilleur parti des opérations qui viendront entre-temps.

2.2.4 <u>Le problème des commandites</u>.

On trouve cependant, dans l'ensemble des mécanismes dont le gouvernement se sert pour effectuer des corrections aux montants des subventions qu'il verse aux universités, quelques éléments qui sont de nature à atténuer le caractère général du financement de l'activité universitaire auquel les universités attachent une grande importance. Il s'agit des cas particuliers et des commandites.

Dans le domaine de la formation des maîtres, par exemple, c'est par des commandites que le ministère de l'Education a confié aux universités des programmes de perfectionnement (comme, par exemple, le PPMF) dont la durée devait être limitée dans le temps. Cependant, plusieurs de ces programmes durent depuis plusieurs années et la date de leur arrêt ne semble pas être en vue. Dans le cadre des activités de contrôle qu'un client doit exercer normalement sur la qualité des services qu'il achète, le ministère de l'Education a été amené, à plusieurs occasions, à envisager des questions qui, dans le cadre des activités régulières des universités, ressortissent à la responsabilité exclusive des instances responsables dans

l'université, comme celles qui concernent l'évaluation des programmes et des professeurs. Ces pratiques, qui interfèrent avec l'exercice des responsabilités propres aux différentes instances dans les établissements, constituent une forme d'intervention de type centralisé. Les universités estiment que, dans la mesure où les activités que comportent ces programmes sont d'une nature permanente, on devrait reconnaître le principe de l'intégration des montants qu'elles impliquent aux subventions générales, de façon à assurer qu'elles soient administrées comme toute autre activité régulière.

2.2.5 <u>Le volume de l'aide aux universités</u>.

Si, du point de vue de la gestion des activités universitaires, la formule par laquelle est déterminé le montant des subventions aux universités prend une grande importance, c'est surtout la question du volume global de l'aide à l'enseignement supérieur qui est prioritaire, du point de vue de l'importance qu'occupe l'enseignement universitaire dans l'ensemble des activités de la société québécoise et de la place qu'il occupe dans les priorités gouvernementales. Depuis l'annonce par le ministre des Finances d'une réduction des subventions aux universités pour l'année 1978-79 par rapport à ce qu'aurait été le niveau des subventions résultant de l'application de la formule de financement, une transformation fondamentale s'est produite en ce qui a trait aux perspectives d'avenir en matière du financement. En effet, après une phase d'expansion où la croissance des clientèles a engendré une croissance importante des subventions aux universités, dans un contexte où la priorité accordée par le Gouvernement à

l'enseignement supérieur assurait une certaine autonomie de développement, on en arrive à une phase où les variables exogènes que sont les orientations prises au Conseil du Trésor en fonction du volume des rentrées fiscales semblent prédominer.

Les réactions qui ont été celles des universités à la suite de cet important coup de barre n'étaient pas que des protestations d'usage. C'est en effet parce qu'elles sont conscientes que les résultats des investissements considérables réalisés au cours des dernières années ne peuvent se faire sentir qu'à moyen ou à long terme, qu'elles s'opposent à des coupures motivées par des facteurs conjoncturels. Si on regarde quel a été l'impact de la production des universités québécoises en main-d'oeuvre hautement qualifiée au cours des 15 dernières années, force est de constater que si un chemin considérable a été franchi, la tâche n'est cependant pas complétée: c'est d'abord aux secteurs de l'enseignement, des affaires sociales et de l'administration publique que les universités ont fourni des cadres. La situation dans le secteur de la production, dans le secteur financier, sur lesquels repose en définitive la production des ressources de l'économie, jointe aux exigences que pose la volonté politique d'assurer la présence québécoise compétente dans ces secteurs, commande la poursuite de sérieux efforts.

Les aménagements institutionnels dans le cadre desquels ces efforts devront être poursuivis doivent être ajustés avec grand soin. Les options sont claires en ce qui concerne la manière de déterminer le niveau de l'effort collectif à consentir: ou bien les montants

que l'Etat entend affecter à l'enseignement supérieur sont déterminés d'une façon résiduelle, après que les missions immédiates que doit assumer l'Etat sur le plan économique et social ont été réalisées, ou bien le secteur de l'enseignement supérieur se voit assurer un volume de ressources qui permette d'en planifier les activités sur une période suffisamment longue en vue de la réalisation de bénéfices qui se feront sentir eux-mêmes seulement à long terme. Les règles élaborées au cours des dernières années pour la détermination des subventions aux universités fournissaient cette assurance. Les études faites sur la question de savoir si effectivement l'efficacité relative du système d'enseignement supérieur du Québec, telle qu'elle est mesurée par les coûts par étudiant, était faible, ont permis d'établir, à la satisfaction des observateurs impliqués, que tel n'était pas le cas. C'est pourquoi les universités ont demandé que la coupure pratiquée cette année soit forfaitaire. Elles reviendront d'ailleurs sur cette question dans un avenir prochain.

2.3 La gestion des personnels.

Conscientes que c'est d'abord dans leurs ressources humaines que résident la qualité et la personnalité des établissements, les universités désirent attirer l'attention de la Commission sur deux des problèmes qu'elles rencontrent dans ce domaine, celui du vieillissement du corps professoral et celui de l'intervention du Gouvernement dans le domaine des négociations et des relations de travail qu'elles entretiennent avec leurs divers personnels.

Dans un passé encore récent, les universités faisaient face à un sérieux problème de recrutement, surtout dans le cas du personnel enseignant. Cette époque était caractérisée, d'une part par une augmentation importante des effectifs étudiants et une demande correspondante d'effectifs professoraux et, d'autre part, par une offre insuffisante en nombre et en qualité. Ces problèmes de recrutement ont en partie été compensés par la mise en place de politiques de perfectionnement ou parfois, si on préfère, par une bonification des politiques qui étaient déjà en vigueur. La situation est aujourd'hui inversée, avec une demande pour le personnel enseignant plus faible que ce qu'elle a été dans le passé et une offre qui, quant à elle, a plutôt tendance à s'accroître. Si on ajoute à cela le resserrement général des conditions du marché du travail et la diminution consécutive du roulement des personnels, de même que la jeunesse du corps professoral québécois, on se rend compte du sérieux problème de vieillissement auquel les universités auront à faire face au cours des prochaines années. Or, non seulement le dynamisme des établissements est-il lié à la solution qu'il faudra apporter à ce problème au cours de la prochaine décennie, mais encore l'absence de renouvellement durant cette période risque-t-elle d'engendrer des problèmes plus sérieux au cours des années 90, alors qu'un grand nombre de professeurs atteindront l'âge de la retraite et que le phénomène de basse natalité que l'on observe depuis un certain nombre d'années pourra se manifester sous la forme d'une pénurie de main-d'oeuvre.

Si l'existence de politiques de congés sabbatiques peut permettre de pallier ce problème, elle ne saura certes suffire à elle seule. Or, force est de constater qu'avec une politique de financement axée sur l'augmentation du nombre d'étudiants en période de stabilisation des clientèles, avec les rigidités que l'on a apportées à la politique de financement des masses salariales, avec la sécurité d'emploi qui est conférée par les conventions collectives et avec le faible roulement consécutif à la basse conjoncture et à l'importance des bénéfices acquis, les universités disposent finalement de bien peu de moyens pour faire face à ce problème.

Les universités tenaient à souligner l'impasse dans laquelle elles risquent de bientôt se trouver face à ce problème et la nécessité, en période de stabilisation des clientèles et de faible roulement du personnel, d'assurer quand même un développement qui permettra, d'une part de consolider les infrastructures encore fragiles dont on s'est doté grâce à des investissements majeurs qui sont loin d'avoir donné tous leurs bénéfices et, d'autre part, de réaliser des objectifs -- comme l'amélioration de l'encadrement des étudiants en sciences humaines -- dont l'impact peut être considérable sur la qualité de l'output des universités.

Un autre problème que les universités rencontrent dans la gestion de leurs personnels et sur lequel elles ne jugent pas utile d'élaborer outre mesure étant donné le caractère dynamique et imprévisible qu'il revêt, est lié à l'intérêt accru que porte le Gouvernement aux négociations qui se déroulent dans les universités. Si elles sont d'accord pour respecter dans leur ensemble les règles du jeu des secteurs public et para-public en les adaptant à leurs traditions et à leurs situations particulières, c'est néanmoins avec vigueur qu'elles s'opposeront à toute intervention excessive du Gouvernement dans ce domaine. Au moment où d'aucuns s'accordent à déplorer les méfaits d'une trop grande centralisation dans ce secteur, il importe de réaliser qu'il est peut-être plus facile de freiner la centralisation que de faire marche arrière par la suite. Dans ce sens et pour des raisons qui sont liées au principe de responsabilité, les universités souhaitent conserver la possibilité de tenir compte, à l'intérieur de balises qu'elles sont prêtes à accepter, du caractère diversifié des situations vécues. C'est aussi pour des raisons de responsabilité que les universités croient que les partenaires qui sont impliqués dans une telle concertation devraient, lorsqu'ils dérogent aux règles du jeu qui la président, en assumer les conséquences.

Etant donné la diversité et l'ampleur des problèmes que l'on rencontre dans la gestion des universités, celles-ci ont forcément dû faire un choix quant à ceux qu'elles ont jugé opportun de traiter dans le cadre de ce mémoire. Ce choix, qui a surtout été fait en fonction du mandat de la Commission et des attentes que les universités peuvent avoir à l'égard de ses travaux, ne saurait être interprété comme un indice qu'elles n'attachent que peu d'importance aux questions qui ne sont pas considérées dans ce mémoire. Parmi celles-ci, il en est cependant une que les universités ne sauraient passer sous silence et c'est celle des services aux étudiants. Il ne saurait être question de répéter ici tout ce que les universités ont pu transmettre comme message au ministère de l'Education à ce sujet au cours des dernières années. Elles désirent néanmoins profiter de l'occasion que leur offre la Commission pour rappeler que la position qu'elles exprimaient dans le mémoire qu'elles ont présenté au ministre de l'Education, en novembre 1974, sur les objectifs, les structures et le développement des services aux étudiants, tient toujours. Elles désirent rappeler que ce mémoire soulignait, entre autres, l'apport essentiel des services aux étudiants dans le processus global de formation des étudiants et précisait la nature de cet apport et les moyens à prendre pour le réaliser.

3. L'avenir de l'organisation du système.

L'existence même de la présente Commission, et les interventions qu'elle a suscitées, témoignent de l'intérêt généralement ressenti pour un examen des nouveaux problèmes que pose la consolidation d'un système d'enseignement supérieur qui s'est rapidement développé et qui doit faire face maintenant à de nouveaux défis. Ces nouveaux défis commandent des actions appropriées de la part de l'Etat, gestionnaire des ressources qui doivent servir à la poursuite d'objectifs culturels, économiques et sociaux pour l'ensemble de la collectivité, et de la part des universités et de leurs personnels, de qui dépend ultimement la qualité de la contribution que l'enseignement supérieur peut apporter à la poursuite de ces objectifs.

3.1 Les choix politiques.

Au moment où les contraintes budgétaires rendent encore plus perceptibles les conséquences des choix qu'il faut faire entre des options variées et concurrentes, et plus nombreux et difficiles les arbitrages qui s'imposent, les responsables de l'enseignement supérieur se doivent de procéder à des choix politiques et de rendre explicites les finalités et les objectifs implicites que poursuit le système.

A l'occasion de ses audiences publiques et au cours des travaux qui donneront lieu à son rapport final, la Commission devrait tenter de susciter le plus large consensus possible sur les grands choix politiques

à faire pour l'avenir de l'enseignement supérieur. Il en est certains que la Conférence aimerait, pour sa part, porter à l'attention de la Commission.

3.1.1 L'enseignement supérieur: priorité collective permanente.

Parmi les options importantes à prendre à l'égard de l'enseignement supérieur figure la reconnaissance de sa contribution au développement social, économique et culturel de la société et du caractère essentiellement à long terme des rendements sociaux des investissements qui sont faits dans ce secteur. Comme corollaire de cette reconnaissance, il apparaît essentiel de soustraire, dans la mesure du possible, l'enseignement supérieur aux aléas de la conjoncture économique et des conditions immédiates du marché du travail. Ce qui ne veut pas dire que les universités ne devraient pas être soumises aux contraintes qui sont inhérentes à la capacité de payer du trésor public, mais plutôt que le système de financement des universités devrait comporter un élément de permanence et de stabilité qui permette une certaine planification des ressources et des activités. Dans ce contexte et sous réserve de ce qui vient d'être dit sur la capacité de payer de l'Etat, l'enseignement supérieur devrait constituer une priorité collective permanente.

3.1.2 Le niveau de financement du système d'enseignement supérieur.

Si la reconnaissance de cet apport de l'enseignement supérieur au progrès de la société procède essentiellement de considérations de type qualitatif, l'utilisation

d'indicateurs globaux de type quantitatif s'avère néanmoins nécessaire lorsqu'il s'agit de traduire cette reconnaissance en termes de niveau de financement. L'utilisation de paramètres qui fournissent un indice de l'effort financier relatif de sociétés ayant atteint un stade de développement comparable est généralement admise à cette fin. La prise en considération d'indicateurs globaux permettant de juger du degré de développement relatif du secteur concerné dans les sociétés comparées et les choix qu'il faut en inférer en termes d'objectifs à atteindre viennent compléter cette approche. Ainsi, les taux de scolarisation et les efforts financiers comparatifs dans le domaine de l'enseignement supérieur du Québec et de sociétés ayant atteint un stade de développement équivalent à celui du Québec, étant entendu qu'il ne s'agit là que d'indicateurs qui doivent être utilisés avec prudence, en l'absence de critère absolu, sont des renseignements qui peuvent aider à effectuer les choix politiques qui s'imposent quant au niveau de financement du système. Le niveau de l'enveloppe ayant une incidence directe sur le volume d'activités du système et donc sur son accessibilité, c'est dans ce contexte que doivent être examinées les conséquences d'une variation du niveau de l'enveloppe sur les objectifs à atteindre en cette matière.

3.1.3 Le type de réseau.

Un choix à effectuer a trait au type de réseau universitaire que l'on désire pour le Québec. Veut-on un réseau uniforme ou diversifié? Pour des raisons qui sont liées à la nature même de l'institution et à l'état actuel du système d'établissements universitaires québécois dont la diversité est le

reflet de l'histoire, des traditions, des vocations particulières et des composantes qui le constituent, lesquelles sont elles-mêmes le reflet des caractéristiques du milieu dans lequel elles sont implantées, les universités attachent une grande importance à ce pluralisme. Si elles sont prêtes à reconnaître d'emblée que la complémentarité puisse constituer un critère tout à fait justifiable dans le cas de certains programmes ou de certaines activités, les universités croient néanmoins que, règle générale, une saine émulation contribue à l'enrichissement du système.

3.1.4 Sur la nécessité d'apporter des corrections de parcours et d'amorcer certaines orientations.

La référence qui a été faite quant à l'utilisation de critères externes pour porter un jugement sur le niveau de l'effort collectif en fonction d'objectifs d'accessibilité et de démocratisation, lesquels sont eux-mêmes fonction des conditions démographiques particulières propres à chaque société, n'élimine en rien la nécessité de poursuivre la réflexion sur les objectifs intrinsèques que devrait poursuivre le système universitaire québécois. Si, en faisant montre d'une étonnante souplesse, les universités sont parvenues à s'adapter aux nombreux et importants changements qui les ont affectées et, particulièrement, à répondre à la demande quantitative pour leurs services, cette réflexion sur l'enseignement supérieur dans une perspective de ralentissement de la croissance des clientèles devrait prendre la forme d'une interrogation sur les carences que l'on peut déceler présentement et sur les meilleurs moyens de consolider et d'amé-

liorer la qualité d'un acquis considérable bien que, dans certains cas, encore fragile. A titre d'exemple, on peut songer aux moyens à fournir aux universités pour leur permettre d'assumer le rôle qu'on veut leur voir jouer en matière d'éducation permanente, de service à la collectivité et de promotion culturelle. La question du partage des responsabilités entre les niveaux d'enseignement et d'autres agents de la société éducative devrait être examinée dans ce contexte.

Même si la recherche a été exclue du mandat de la Commission, les universités estiment quand même nécessaire, étant donné le caractère fondamental de cette composante de leur mission, de formuler quelques remarques sur cette question.

3.1.5 <u>La reconnaissance de la spécificité de la recherche universitaire</u>.

Les universités souhaitent que la Commission réaffirme la pertinence culturelle et économique de la recherche poursuivie d'une façon autonome dans les universités. Les universités estiment en effet qu'un niveau élevé d'activités de recherche fondamentale et libre dans les universités, dans des projets évalués par les membres reconnus de la communauté scientifique et selon des critères reliés à l'intérêt qu'ils présentent sur le plan du développement des connaissances, va à long terme dans le sens des intérêts fondamentaux d'une société. L'inquiétude des universités en ce qui a trait à la conception qui semble se manifester au niveau ministériel quant au rôle de la recherche est fondée de plus sur l'intention exprimée dans les stratégies

triennales 1978-81 de privilégier, avec les programmes financés par le Gouvernement québécois, la recherche orientée vers la réalisation de certains objectifs socio-économiques, en augmentant la proportion des crédits du programme FCAC réservés à la recherche orientée. Le ministère base son argumentation sur le fait que le Gouvernement fédéral finance déjà beaucoup de recherche libre, que les subventions d'équilibre budgétaire servent à financer en très grande partie des activités de recherche libre, et que la proportion des crédits alloués au programme FCAC qui finance la recherche libre est élevée. La liste des problèmes prioritaires mentionnés dans le document sur les stratégies triennales et l'énoncé relatif aux montants que le ministère entend consacrer à des projets de recherche orientés vers ces objectifs démontrent l'intention ministérielle de divertir une partie des ressources qu'il consacre aux subventions à la recherche dans les universités vers des commandites lui assurant le contrôle sur les spécifications du produit.

L'importance de telles orientations politiques relativement à l'une des activités principales de l'université se devait d'être soulignée par les universités dans une intervention auprès de la Commission même si, et ici encore les universités tiennent à répéter qu'elles le déplorent, la recherche ne fait pas partie de son mandat.

Si la Commission d'étude parvenait, à l'issue de ses travaux, à faire des propositions assez précises quant aux grands choix politiques qui viennent d'être

évoqués en termes de corrections de trajectoire, de nouvelles orientations et de modifications à la marge, et que ces propositions faisaient l'objet d'un large consensus de la part des parties intéressées, celles-ci seraient alors en mesure de réévaluer leur rôle en référence à ce nouveau cadre et un nouvel équilibre pourrait ainsi s'instaurer. Quand on connaît la complexité et la diversité des rapports qui régissent les relations entre les parties responsables de l'enseignement au Québec, de même que le caractère fragile et dynamique de l'équilibre sur lequel ils reposent, on se rend compte que c'est par un processus évolutif et en référence à un certain cadre et à certaines orientations qu'il faut permettre à ce nouvel équilibre de s'instaurer.

Il en est de même des problèmes particuliers de gestion qui ont été soulevés dans ce mémoire et dont la solution, qui pourra être facilitée par les orientations que fournira la Commission, repose en définitive sur le bon fonctionnement des mécanismes existants au niveau du réseau et à l'intérieur de chaque établissement. C'est sur le meilleur moyen d'assurer leur transparence, afin de permettre aux autres partenaires et à la société en général de juger de la qualité de leur apport et de la pertinence de leurs interventions, qu'il faut s'interroger.

3.2 L'obligation de rendre des comptes.

Quant aux universités, elles sont conscientes qu'elles vivent dans un environnement social où le développement des moyens de communication, d'une part,

et la sensibilité croissante de la population aux affaires publiques d'autre part, leur commandent une attitude de plus grande ouverture, et les engagent à fournir plus de renseignements sur leurs activités et sur les résultats de leurs activités si ceux qu'elles fournissent présentement sont insuffisants ou inadéquats.

Les universités diffusent déjà beaucoup de renseignements de ce type. Chaque établissement publie régulièrement un bulletin ou un journal qui renseigne sur les activités académiques, étudiantes et administratives qui s'y déroulent; dans plusieurs universités, des associations de diplômés ont un journal, qui permet de jeter un coup d'oeil sur les activités académiques ou professionnelles des sortants; des facultés, des départements, ou, dans certains cas, des universités, font et publient des études sur le suivi de leurs diplômés. Les universités publient des annuaires de toutes leurs activités d'enseignement, souvent des rapports de leurs activités de recherche. Elles publient annuellement des statistiques sur leurs inscriptions et sur les diplômes qu'elles octroient; d'une façon générale, elles font un rapport annuel qui comporte un état de leurs revenus et de leurs dépenses et leur bilan, dûment vérifiés selon les règles comptables en usage.

Elles adressent au ministère de l'Education des renseignements sur leurs activités d'enseignement, sur les caractéristiques de leurs personnels, sur leurs étudiants et sur le détail de leur budget. Elles transmettent à Statistique Canada des renseignements sur le nombre et les caractéristiques de leurs étudiants, sur le nombre, les caractéristiques et les traitements de leurs professeurs. Elles font partie des

différentes associations qui regroupent le personnel administratif des universités à l'échelle du Québec, du Canada, de même qu'au plan international.

Au cours des discussions et des échanges que, dans le cadre des relations de gestion courantes, les universités entretiennent avec les autorités gouvernementales, un certain nombre de concepts et de mesures, auxquels on réfère en parlant "d'indicateurs", sont de plus en plus utilisés pour cerner, au niveau de l'ensemble du système, les réalités les plus significatives du volume et des caractéristiques des activités d'enseignement et de recherche dans les universités du Québec: les taux de fréquentation universitaire; les chiffres sur les étudiants inscrits et leurs caractéristiques d'âge, de provenance, de discipline; les effectifs enseignants et leurs caractéristiques; le nombre de diplômes octroyés et les caractéristiques des personnes qui les reçoivent; les montants des ressources dont disposent les universités, leur provenance et leur utilisation, la proportion qu'ils représentent quand on les compare au revenu personnel des québécois ou au budget du gouvernement du Québec; enfin les caractéristiques de la carrière des sortants des universités, décrites par les activités qu'ils exercent après 5 ans, 10 ans, 15 ans d'expérience sur le marché du travail: tous ces renseignements fournissent, à des degrés divers, des mesures du degré de développement de l'ensemble du système et une première forme de "comptes publics" dont l'essentiel gagnerait à être plus largement diffusé.

CONCLUSION

Tel que cela a été mentionné précédemment, l'ampleur et la complexité des questions qui tombent sous le mandat de la Commission, de même que la responsabilité particulière des administrations universitaires en matière de gestion du système ont amené la Conférence des recteurs à faire des choix dans les sujets qu'elle a jugé opportun de porter à l'attention de la Commission de même que dans la façon de les aborder.

C'est dans un esprit d'ouverture que la Conférence a cru utile de saisir la Commission de certains des problèmes les plus importants auxquels les universités font face présentement et de ceux que laisse entrevoir l'avenir prévisible. C'est dans le même esprit qu'elle recevra les recommandations auxquelles donneront lieu les travaux de la Commission.

En guise de conclusion à ce mémoire, la Conférence désire souligner l'importance de miser sur l'acquis considérable que représente l'actuel réseau d'établissements universitaires québécois, et particulièrement dans ce qu'il a de meilleur, c'est-à-dire sa diversité et son dynamisme dans la recherche de l'excellence.

NOTE

sur le partage des responsabilités

en matière de formation et de

perfectionnement des enseignants

INTRODUCTION

Tel que mentionné dans l'introduction au présent mémoire, la Conférence a choisi, compte tenu de la responsabilité particulière des administrations universitaires en matière de gestion, de donner son point de vue sur certains problèmes relatifs à l'organisation et au fonctionnement du système. Consciente, par ailleurs, que les établissements universitaires ne manqueront pas dans leurs interventions auprès de la Commission d'intervenir sur les questions de fond qui se posent en matière de formation et de perfectionnement des enseignants, la Conférence juge utile dans la même perspective qui a inspiré son mémoire, de faire connaître à la Commission sa position sur ces questions dans le cadre spécifique du problème du partage des responsabilités entre les universités et le ministère de l'Education dans le domaine de la formation et du perfectionnement des enseignants.

C'est sans doute à bon droit que dans l'Introduction de son Document, le Comité d'étude sur la formation et le perfectionnement des enseignants souligne "le nombre effarant de comités qui, sans coordination, étudient ou ont étudié divers aspects de la formation et du perfectionnement des enseignants". Et le Comité n'a pas tort d'inclure dans la liste des organisations et des organismes -- qui "étudient cette question sous différents angles" et qui "ont mis sur pied des comités permanents ou temporaires qui traitent de ce sujet" -- la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec. En fait, la Conférence, -- plus particulièrement son Comité permanent des affaires académiques, mais cette précision mériterait aussi d'être nuancée: elle le sera plus loin, -- s'intéresse à cette question depuis l'adoption par le Conseil des universités, le 13 mars 1974, d'un Avis au ministre de l'Education sur la formation des maîtres. La Conférence a réagi à cet Avis en adressant au ministre d'alors, l'Honorable François Cloutier, le 22 janvier 1975, un mémoire dont nous avons transmis copie au Comité d'étude sur la formation et le perfectionnement des enseignants.

Il faut bien souligner que le ministère de l'Education n'a jamais établi avec la Conférence le dialogue sur la formation et le perfectionnement des maîtres que le mémoire de janvier 1975 lui donnait l'occasion d'ouvrir, et que ce n'est pas elle qu'il a invitée à se joindre à lui dans un comité mixte sur la formation et le perfectionnement des maîtres, -- mais bien les universités.

Le Comité mixte MEQ/universités aurait dû être inclus dans la liste des comités qui étudient la question de la formation et du perfectionnement des enseignants. Son importance est grande, et de tous les comités énumérés dans l'Introduction du Document du Comité d'étude, il est probablement l'un des plus efficaces.

Le Comité mixte MEQ/universités est l'instrument privilégié que le ministère de l'Education s'est donné pour étudier de concert avec les universités certains aspects de la question de la formation et du perfectionnement des enseignants, et plus particulièrement pour présenter aux universités certains projets d'interventions qu'il prépare, pour en discuter avec elles, enfin pour obtenir leur accord sur ses projets avant de les mettre à exécution. De ce point de vue, le Comité mixte MEQ/universités constitue un rouage extrêmement important dans l'élaboration d'une politique de formation et de perfectionnement des enseignants que le ministère, de toute évidence, ne veut pas mettre en oeuvre sans avoir d'abord obtenu l'accord des universités.

L'intérêt du Comité permanent des affaires académiques de la Conférence pour les travaux du Comité mixte MEQ/université est naturel, mais même si le Comité permanent n'a pas été invité comme tel à s'intéresser à ces travaux, son intérêt a été rendu plus vif du fait que dans la plupart des cas, ce sont les mêmes personnes qui représentent les universités au Comité mixte et au Comité permanent. Ces personnes ont estimé que puisque aussi bien il fallait qu'elles se consultent avant de faire connaître leurs positions au ministère de l'Education au sein du Comité mixte, il serait plus pratique pour elles de se concerter sur ces positions dans le cadre du Comité permanent des affaires

académiques. C'est pour les mêmes raisons qu'elles ont décidé de constituer en un sous-comité permanent rattaché au Comité permanent des affaires académiques, les responsables de la formation et du perfectionnement des maîtres dans les universités.

Le secrétariat de la Conférence assure le suivi des travaux du Sous-comité permanent de la formation et du perfectionnement des enseignants, et il fait de même à l'égard des travaux du Comité permanent des affaires académiques qui portent sur cette question. Pour faciliter le travail du secrétariat de la Conférence, le ministère lui adresse copie des ordres du jour des réunions et copie des documents de travail du Comité mixte. Il a pour les mêmes raisons donné son accord sur la présence d'un agent de recherche de la Conférence aux réunions du Comité mixte.

Le partage des responsabilités entre le ministère de l'Education et les universités en matière de formation et de perfectionnement des enseignants.

Ce n'est pas un hasard si dans l'Avis du Conseil des universités de mars 1974, dans le mémoire de la Conférence des recteurs de janvier 1975 et dans le premier document déposé - en novembre 1975 - par les universités au Comité mixte MEQ/universités, la question du partage des responsabilités entre le ministère de l'Education et les universités a pris tant de place:

elle est primordiale. La façon dont on a finalement - et, tout récemment, jusque dans le détail - progressé dans le règlement de cette question, aura au moins permis de bien définir les rôles de chacun dans cette entreprise nécessairement conjointe que constituent la formation et le perfectionnement des enseignants. Elle permet en même temps d'évaluer la mesure dans laquelle la formation des enseignants a pu véritablement être intégrée à la mission d'enseignement des universités.

Par leur document commun de novembre 1975, les universités s'étaient efforcées d'opérationnaliser les positions de principe qu'elles avaient adoptées au sein de la Conférence et qu'en leur nom la Conférence avait transmises au ministre de l'Education en janvier 1975.

Les universités s'étaient d'abord empressées de déclarer que c'est dans le cadre d'une nécessaire concertation avec le ministère de l'Education qu'elles doivent élaborer leurs programmes de formation et de perfectionnement des enseignants. Elles reconnaissaient qu'il revient à l'Etat de définir, au plan des besoins qualitatifs, les objectifs du système scolaire, de même que les rôles et les fonctions des agents de l'éducation. Au plan des besoins quantitatifs, elles reconnaissaient également que le ministère de l'Education est bien mieux placé qu'elles pour décider, en fonction de la demande de maîtres pour chacun des secteurs du système scolaire, de la cadence de l'ouverture des programmes de formation et de perfectionnement des enseignants.

Mais elles soulignaient qu'au plan qualitatif, il leur revient de tenir compte, dans l'élaboration de leurs programmes, de certaines réalités culturelles et de certaines données régionales, de voir dans quelle mesure, compte tenu de leurs possibilités et de leur orientation propre, elles peuvent répondre aux demandes qui leur sont faites, et de faire en étroite collaboration avec le milieu scolaire qu'elles desservent, l'inventaire des priorités de tous ordres qui émanent du milieu. Au plan quantitatif, les universités soulignaient qu'il leur appartient de décider, compte tenu de leurs ressources, de mettre en oeuvre tel ou tel programme et d'y admettre telle quantité d'étudiants.

Dans un document - qui date du mois de mars 1976 - le ministère de l'Education s'était déclaré, à quelques nuances près, assez largement d'accord sur ce partage des responsabilités.

C'est sur les modalités d'évaluation et d'approbation des programmes existants et des projets de nouveaux programmes que l'accord entre le ministère et les universités ne s'est jamais véritablement fait. Les universités auraient souhaité que le Comité conjoint des programmes du Conseil des universités et de la Direction générale de l'enseignement supérieur joue, à l'égard des projets de nouveaux programmes de formation et de perfectionnement des enseignants, le même rôle qu'il remplit dans l'évaluation et la procédure d'approbation des autres projets de nouveaux programmes.

Les université estimaient que le Comité conjoint devrait examiner chacun des nouveaux programmes de formation des enseignants selon les orientations fournies notamment par le Comité mixte MEQ/universités. Le ministère avait dans sa réponse du mois de mars 1976, spécifié que les orientations à la lumière desquelles le Comité conjoint devrait faire l'évaluation des projets de nouveaux programmes, seraient définies par lui avec le concours du Comité mixte. Il avait par ailleurs pris soin de préciser que c'est de la Direction générale de l'enseignement supérieur que le Comité conjoint des programmes devrait solliciter un avis d'opportunité, que c'est du ministère que relèverait l'approbation finale de tout projet de nouveau programme, qu'il appartiendrait au ministère de déterminer les modalités de financement des nouveaux programmes approuvés, ainsi que d'établir la certification à laquelle ces programmes conduiraient. Les universités, quant à elles, auraient jugé préférable que le ministère se réserve uniquement le droit d'accepter -- ou de refuser, cela va de soi -- d'octroyer automatiquement la certification à tout diplômé d'un nouveau programme évalué et approuvé par le Comité conjoint.

Ce désaccord entre le ministère et les universités n'a jamais été véritablement résolu, -- les universités s'étant limitées à prendre acte des positions du ministère.

Nous croyons qu'on peut trouver dans ces positions du ministère l'une des raisons du retard que les universités accusent ("cette intégration est loin d'être accomplie", dit le Comité d'étude dans son Document) dans l'intégration de la formation et du perfectionnement des enseignants à leur mission d'enseignement.

La formation des enseignants et le ministère de l'Education.

C'est en 1974 et au début de 1975 que le Conseil des universités, d'une part, avait recommandé la création, au sein du ministère de l'Education, d'un "organisme interne unique chargé de coordonner les interventions des divers services et directions impliqués dans le domaine de la formation des maîtres", et la Conférence des recteurs, d'autre part, après avoir donné son accord sur cette recommandation, demandé que cet organisme soit également "capable de prendre des décisions en matière de formation des enseignants" après consultation des services ou directions du ministère concerné.

Cet organisme a effectivement été créé en 1977: il a pris la forme d'une service à la Direction générale de l'enseignement supérieur. On trouve dans un document récent (mars 1978) que le ministère de l'Education a remis aux universités dans le cadre des travaux du Comité mixte, une description de ce service, de son rôle et de ses fonctions, et dans l'annexe de ce document, un "Tableau de la répartition des responsabilités" en matière de formation et de perfectionnement des maîtres. Ce document et son annexe constituent une mise à jour d'un document analogue transmis aux universités il y a un peu plus d'un an; ils n'ont peut-être pas encore un caractère définitif.

On dénombre dans ce "Tableau" trente-cinq (35) tâches et opérations, regroupées sous neuf titres. Il faut constater que la responsabilité de tâches ou d'opérations est confiée au service à la DGES dans six (6) cas, dont celui des relations avec les universités; aux universités dans quatre (4) cas; et au secteur primaire et secondaire comme au secteur post-secondaire -- entendons: collégial, -- dans une quinzaine de cas.

Soyons plus spécifiques. Dans le cas des programmes de formation initiale, qui donne lieu à cinq (5) tâches ou opérations fort complexes, les universités se voient confier des responsabilités dans deux (2) cas: l'élaboration du programme, et l'évaluation périodique. Mais elles doivent "composer" ces programmes dans le cadre de devis fort précis sur l'élaboration desquels elles sont consultées, sans plus, et à l'approbation desquels elles ne peuvent ni s'objecter, ni concourir. Ces devis comprennent des données précises sur la répartition des crédits dans les programmes, ainsi que des règles précises d'aménagement des programmes. Ils sont élaborés par les directions sectorielles (primaire, secondaire, post-secondaire) des ministères; ces directions voient à faire à leur sujet les consultations qui s'imposent; ce sont les directions sectorielles qui approuvent ces devis.

On l'aura constaté, les responsabilités que le ministère de l'Education, dans son document de mars 1976, se réservait en matière de définition des orientations des nouveaux programmes de formation initiale

et de perfectionnement, se traduisent dans le "Tableau" de mars 1978 par une diminution considérable du rôle que les universités, dans leur document relatif au partage des responsabilités, se proposaient de jouer. Elles auraient voulu se trouver situées au carrefour des demandes que l'Etat, mieux placé qu'elles pour définir les objectifs du système scolaire et pour évaluer ses besoins d'enseignement, leur aurait adressées, d'une part, et que le milieu scolaire, d'autre part, aurait formulées et qui auraient eu toutes les chances d'avoir un caractère plus immédiat et plus incarné. C'est après avoir évalué les ressources dont elles auraient disposé pour répondre à ces demandes, et compte tenu de leur orientation propre, que les universités auraient rendu leurs réponses à l'Etat et au milieu. Mais la situation dans laquelle le "Tableau de la répartition des responsabilités" adopté par le ministère de l'Education les place est bien différente.

En effet, tant que l'élaboration des devis de programmes de formation initiale sera la responsabilité des directions sectorielles de l'enseignement élémentaire, secondaire et post-secondaire au ministère de l'Education, comme le précise le "Tableau" du document de mars 1978, les universités se verront refuser la possibilité de fournir en matière de formation des maîtres cette contribution qui leur est spécifique, celle de la production des programmes. C'est plutôt en précisant d'une façon opérationnelle les objectifs qu'il entend que les programmes de formation des maîtres permettent d'atteindre que le

ministère pourrait, tout en jouant le rôle indispensable qui est le sien dans le domaine, favoriser l'intégration complète de la formation des maîtres à l'université.

Enfin, il faut remarquer que le Comité conjoint des programmes, dans ce "Tableau de la répartition des responsabilités", ne s'en voit confier aucune. Mais c'est peut-être mieux ainsi: il eût été inutile de le confiner à un rôle de figurant.

Nous ne déclarons pas ici que la situation que nous venons de décrire est impossible à vivre. Mais il faut bien dire que son caractère exceptionnel, quand on la compare à la situation dans laquelle les universités sont par rapport aux autres secteurs d'enseignement qu'on trouve chez elles, ne contribue pas à faciliter une intégration véritable du secteur de la formation et du perfectionnement des enseignants. Bien au contraire.

Les travaux du Comité mixte MEQ/universités.

Il faut par ailleurs reconnaître que les efforts déployés au sein du Comité mixte MEQ/universités ont donné des résultats intéressants. Ses travaux ont porté principalement sur les questions suivantes:

- la révision des programmes de formation des enseignants de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire. L'accord s'est

fait sur le "document d'orientation" préparé par le ministère, sur la méthodologie à utiliser, et sur un échéancier. L'opération est en cours;

- la formation pratique des enseignants. Encore là, un accord a été récemment fait sur l'opportunité d'élaborer, à la lumière des recommandations du Groupe de travail du Comité mixte sur la formation pratique, un document d'orientation. Ce document proposera une définition de la formation pratique, une description du rôle du maître de stages, etc;

- enfin, les universités ont déjà fait connaître leur accord général sur les recommandations du rapport COPEX. Elles attendent de connaître la position du ministère sur ce rapport pour en faire avec lui, au sein du Comité mixte, une étude plus approfondie.

Les hypothèses prospectives soumises par le Comité d'étude.

Il est difficile pour la Conférence de se prononcer sur les cinq hypothèses avancées par le Comité d'étude dans son Document. Il revient d'abord aux universités de s'exprimer sur ces hypothèses.

Nous pouvons cependant dire qu'à notre avis, ce serait aller loin que de recommander "que le milieu scolaire soit le maître d'oeuvre du perfectionnement des enseignants". Nous pensons qu'il va de soi que l'université soit le maître d'oeuvre de toute activité de perfectionnement sanctionnée par un diplôme ou un certificat décerné par l'université. Nous pensons au surplus qu'elle doit au moins partager la responsabilité de toute activité de perfectionnement qui fait appel aux ressources de l'université. Mais nous sommes d'accord pour dire que toute activité de perfectionnement ne relève pas nécessairement de l'université.

Conclusion

Pour conclure, nous reviendrons sur l'une des considérations auxquelles nous souhaiterions que le Comité d'étude sur la formation et le perfectionnement des enseignants et la Commission d'étude sur les universités attachent le plus d'importance. Nous sommes, à la Conférence, fermement convaincus qu'une véritable intégration de la formation et du perfectionnement des enseignants ne sera réalisable que le jour où les parties concernées accepteront que les universités ne se comportent pas, à l'égard de leurs programmes de ce secteur d'enseignement, autrement qu'elles ne le font dans le cas des programmes qu'elles dispensent dans le cadre d'autres secteurs d'enseignement. A cet égard, il nous semble indispensable que ce secteur d'enseignement perde son caractère exceptionnel.

Bien sûr, le ministère de l'Education a, à l'égard de ce secteur du marché du travail auquel les étudiants inscrits aux programmes de formation des maîtres des universités se destinent, une mission et des responsabilités bien particulières. Et comme c'est lui qui définit les programmes d'études des secteurs préscolaire, primaire, secondaire et collégial, il est bien normal qu'il veuille s'assurer que la main-d'oeuvre dont il fait en grande partie les frais de la formation initiale ou du perfectionnement, sera en mesure de jouer efficacement le rôle qui lui est réservé. Nous reconnaissons volontiers que le ministère doit, en l'occurrence, veiller à ce que l'ensemble des opérations dont il a la responsabilité immédiate ou dont il assure le financement, soient marquées au coin de la cohérence, -- pour ne rien dire d'une bonne gestion des ressources.

C'est sans doute une question de mesure. De la dépasser conduirait forcément le ministère de l'Education à traiter les universités en sous-traitants, -- ou en usines chargées de fournir des diplômés formés selon les spécifications exactes, au nombre de crédits près dans telle ou telle matière, du client.

Nous n'avons pas réclamé, dans notre mémoire de janvier 1975, et les universités n'ont pas demandé non plus, dans leur document de novembre 1976 sur le partage des responsabilités entre elles-mêmes et le ministère de l'Education, qu'on les laisse entièrement libres de voir comme elles l'entendent à la formation initiale et au perfectionnement des enseignants. Mais la relative liberté dont elles jouissent dans l'élabo-

ration et la mise en oeuvre de leurs programmes de médecine ne les a pas conduites, à ce que nous sachions, à former des charlatans. Nous croyons qu'en matière de formation et de perfectionnement des enseignants, le ministère de l'Education pourrait faire aux universités une plus large confiance. Tout le monde y gagnerait et, croyons-nous, les enseignants en voie de formation les premiers.

FIN